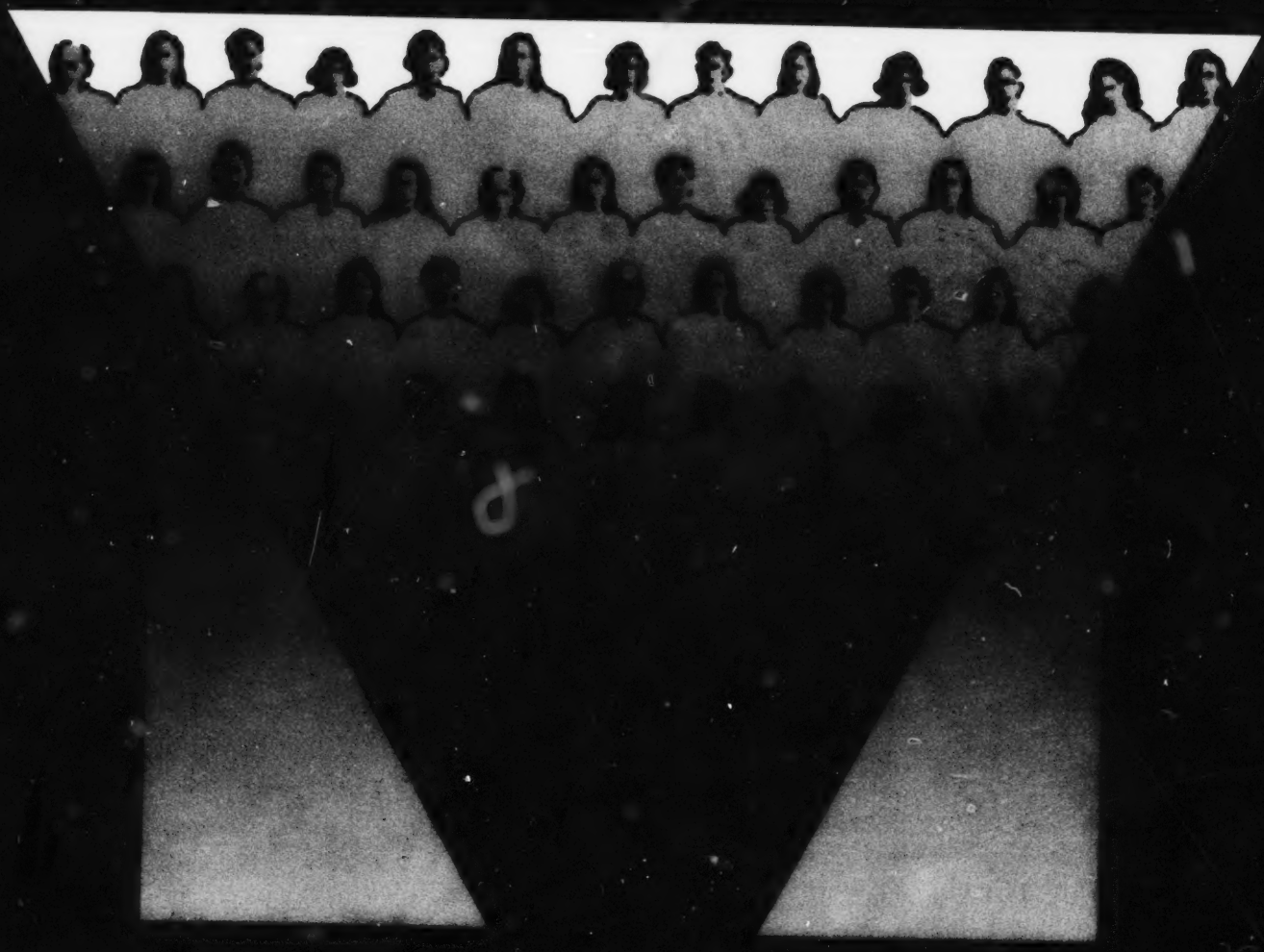
Rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur la fonction publique



Québec

RAPPORT SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE

Gouvernement du Québec
Conseil du trésor

Décembre 1988

90-01016/

Rapport préparé par le
Secrétariat du Conseil du trésor
- Décembre 1988.

..

Couverture
Jean-René Caron, graphiste

Dépôt légal - 4e trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 2-550-19275-3
(c) Gouvernement du Québec

Québec, le 28 décembre 1988

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Bureau 1.30
Québec (Québec)
G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 172 de la Loi sur la fonction publique (L.R.Q. chap. F-3.1.1), j'ai l'honneur de déposer le rapport sur la mise en oeuvre de la Loi sur la fonction publique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

DANIEL JOHNSON

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 7

CHAPITRE I- L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE 9

1. La réforme de 1943 11

2. La période 1959-1977 12

3. La période 1978-1983 13

CHAPITRE II- LES DÉFIS MAJEURS DE LA LOI 17

1. Les problèmes de la gestion des ressources humaines avant 1983 19

2. Les solutions législatives retenues en 1983 20

3. Les exigences et les implications de la réforme proposée à la fonction publique 24

CHAPITRE III- LA PRISE EN CHARGE DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS 27

1. Les réalisations du Conseil du trésor .. 29

2. Les réalisations de l'Office des ressources humaines 33

3. Les réalisations de la Commission de la fonction publique 36

4. Les réalisations des sous-ministres et des dirigeants d'organisme 38

CHAPITRE IV- L'APPRÉCIATION GÉNÉRALE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI 43

1. La déréglementation et l'établissement d'un nouveau cadre de gestion 45

2. La décentralisation et la délégation ... 49

3. L'assouplissement du régime de mérite et l'amélioration de la représentativité de la fonction publique 52

4. La modification et l'allégement des mécanismes de contrôle, d'évaluation et de vérification 55

CONCLUSION 59

INTRODUCTION

La Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F-3.1.1) sanctionnée le 22 décembre 1983 contient une disposition selon laquelle "le Conseil du trésor doit, au plus tard le 22 décembre 1988, faire au gouvernement un rapport sur la mise en oeuvre de la présente loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier" (article 172). Dans les quinze jours suivant cette date, le rapport doit être déposé devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, auprès de son président. Par une telle disposition, le Législateur indiquait son intention d'obtenir un bilan de l'implantation et de l'application de la loi, cinq ans après son adoption. Une telle demande se justifiait du fait que cette loi introduisait une réforme d'envergure modifiant substantiellement le mode d'organisation et de gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Le rapport produit par le Conseil du trésor débute par une rétrospective historique qui permet de situer la réforme de 1983 dans le prolongement des principaux changements législatifs et administratifs qui ont marqué l'évolution de la fonction publique depuis 1943. Ce retour en arrière est suivi d'une description des problèmes découlant du régime de gestion issu des lois antérieures et d'une présentation des avenues de solution tracées par la nouvelle loi. Par la suite, le rapport démontre les réalisations des principaux intervenants visés par l'implantation et l'application de la loi. Ces intervenants sont, d'une part, les sous-ministres et les dirigeants d'organisme et, d'autre part, les organismes centraux

faisant partie du cadre institutionnel, à savoir la Commission de la fonction publique, l'Office des ressources humaines et le Conseil du trésor. Ces réalisations sont finalement analysées de façon à faire ressortir les progrès réalisés et à indiquer ceux qui restent à accomplir pour compléter la réforme désormais engagée. Le rapport se termine en faisant le point sur l'état de situation ayant trait à la mise en oeuvre de la loi depuis son adoption et en appréciant l'opportunité de maintenir la loi en vigueur.

CHAPITRE I

L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'avènement de la réforme commencée en 1983 résulte d'une série de réformes législatives et administratives antérieures. Ces réformes ont fait progresser par étape la fonction publique afin de lui permettre d'assumer de façon responsable sa mission et son rôle à l'égard du gouvernement et de la population. La première de ces réformes remonte à 1943 et elle a été suivie, à compter de 1960, de différents changements dont l'adoption de deux lois sur la fonction publique.

1. La réforme de 1943

Avant 1943, la fonction publique québécoise jouait un rôle modeste de support dans les fonctions traditionnelles de l'État comme la voirie, la santé, la justice, les forêts et l'agriculture. La fonction publique était alors peu reconnue et ses fonctionnaires peu nombreux. Son organisation et sa gestion étaient soumises à des pratiques discrétionnaires. Sans statut, son fonctionnement subissait de fréquentes remises en question puisqu'un changement de gouvernement signifiait généralement une modification substantielle de sa composition.

En 1943, le gouvernement de l'époque manifesta une volonté de réformer la gestion de la fonction publique en faisant adopter la Loi du service civil. Cette loi créait une Commission du service civil et lui donnait le pouvoir de procéder à une vérification des compétences des candidats à l'admission, à la mutation et à l'avancement. Cette Commission devait également protéger les fonctionnaires contre l'arbitraire en matière de destitution. Cependant, avec l'avènement du gouvernement subséquent, qui demeura au pouvoir de 1944 à 1960, l'application des principes inhérents à cette législation fut mise en veilleuse.

2. La période 1959-1977

C'est à la fin des années 50 que la première étape d'une réforme de la fonction publique fut réellement franchie. Ainsi, la classification des emplois, qui datait de 1925, fut modifiée en 1959. Mais il fallut attendre l'élection d'un nouveau gouvernement, en 1960, pour qu'un véritable statut soit enfin reconnu à la fonction publique. Tout d'abord, un changement important dans l'administration publique fut introduit par la pratique de concours publics aux fins de sélection. Ensuite, la création d'un Conseil de la trésorerie amena une approche plus uniforme et plus cohérente de la gestion des finances publiques, y compris la gestion du personnel.

Une réforme institutionnelle eut lieu en 1965 avec la promulgation de la Loi de la fonction publique. Cette loi créait la Commission de la fonction publique, en remplacement de la Commission du service civil. Elle définissait un nouveau partage des responsabilités entre les intervenants centraux, principalement le Conseil de la trésorerie et la Commission de la fonction publique. Dans un courant de pensée démocratique et progressiste, la loi se montrait favorable à la syndicalisation et à la négociation des conventions collectives tout en introduisant un régime syndical particulier pour la fonction publique. Enfin, elle comportait des dispositions de nature à élargir l'application de la règle du mérite en vue d'accéder à la fonction publique.

L'adoption de cette loi fut immédiatement suivie d'une réorganisation interne de la fonction publique. Ainsi, un régime de classification des emplois axé sur la notion de carrière fut instauré. Ce régime reposait sur des règlements adoptés par le gouvernement.

La croissance accélérée de l'effectif amena la création, en 1969, d'un ministère de la Fonction publique, en vertu d'une loi spécifique. Dès lors, un ministre du gouvernement fut désigné pour assumer la responsabilité générale de la gestion du personnel de la fonction publique et pour s'occuper, entre autres, de la négociation des conventions collectives, de la formulation de recommandations sur l'organisation des ministères et du contrôle des nominations. Ces responsabilités appartenaient auparavant au Conseil de la trésorerie.

Le Conseil de la trésorerie fut remplacé, en 1971, par le Conseil du trésor. En vertu des dispositions de la Loi de l'administration financière, le Conseil du trésor se vit confier des responsabilités accrues en matière de gestion du personnel de la fonction publique. Il devait notamment assumer l'approbation du plan d'organisation des ministères et des organismes du gouvernement, la détermination des plans d'effectif et la fixation des conditions de travail.

En 1975, le gouvernement adopta un code d'éthique destiné à régir la conduite des fonctionnaires et à protéger la crédibilité de la fonction publique aux yeux de la population. Ce code d'éthique précisait les devoirs et les obligations des fonctionnaires et il prévoyait l'établissement d'un régime de sanctions disciplinaires.

3. La période 1978-1983

Malgré les améliorations apportées, au cours des années, à la gestion de la fonction publique, des lacunes importantes subsistaient quant aux principes guidant l'application du régime de mérite et aux droits de recours accordés aux employés. Les fonctions et les responsabilités des organismes centraux donnaient également lieu à des chevauchements.

Ces lacunes amenèrent l'Assemblée nationale à adopter, en 1978, une nouvelle Loi sur la fonction publique dont les principales caractéristiques furent de renforcer et d'expliciter les principes et les modalités devant gouverner le régime du mérite. Cette loi élargissait les droits d'appel des fonctionnaires auprès de la Commission de la fonction publique. Elle réaménageait et clarifiait les rôles des organismes centraux et instituait un Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique. Elle libérait ainsi la Commission de la fonction publique d'un rôle d'exécution, de façon à éviter qu'elle soit placée dans une situation où elle risquait d'être en même temps juge et partie. Tout en soutenant le maintien d'un cadre de gestion réglementaire, elle permettait une certaine délégation des responsabilités vers les ministères et les organismes, particulièrement en matière de tenue de concours et de détermination du niveau des emplois, à l'exception des emplois d'encadrement.

En juin 1981, l'Assemblée nationale adopta le Projet de loi 12, modifiant la Loi sur la fonction publique, afin de favoriser la mise en oeuvre d'une politique d'égalité en emploi et d'améliorer l'efficacité de la tenue de concours. Ces modifications législatives permettaient l'accès aux emplois en fonction de zones géographiques ou d'entités administratives et le rangement par niveau des candidats déclarés aptes à un concours afin de faciliter l'application de programmes de redressement d'emploi.

Par la suite, des modifications législatives additionnelles furent effectuées. Une première se produisit en décembre 1981 afin d'établir un régime syndical particulier pour les fonctionnaires préposés à des fonctions d'agents de la paix. Une autre, en juin 1982, permit de limiter l'admissibilité à un

concours aux employés des secteurs de l'éducation et des affaires sociales.

En même temps que le gouvernement se préoccupait d'améliorer la présence de groupes-cibles dans la fonction publique et de résorber les surplus de personnel du secteur parapublic, il faisait face à une conjoncture économique difficile. Ce nouveau contexte accentua les exigences gouvernementales d'efficacité, d'efficience et de productivité dans l'organisation et la dispensation des services publics. Or, l'encadrement législatif et réglementaire qui s'était développé au fil des ans pour délimiter la gestion des ressources humaines et pour éviter ainsi les abus de discrétion administrative ne convenait plus aux réalités de la fonction publique. Il ne permettait pas aux gestionnaires de satisfaire pleinement les attentes qui leur étaient signifiées pour répondre aux exigences des années 80.

Une remise en question du cadre traditionnel de gestion des ressources humaines dans la fonction publique eut lieu sous l'effet des travaux de la Commission spéciale sur la fonction publique que l'Assemblée nationale institua en novembre 1981. Cette commission devait "formuler des propositions sur ce que devrait être le rôle de la fonction publique en examinant sa composition, sa structure, sa gestion et son organisation"[1]. Elle devait également faire des "recommandations à l'Assemblée nationale sur les règles et les pratiques de la fonction publique de nature à accroître son efficacité et sa responsabilité au service du public et de l'administration québé-

---

1 Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du Québec, Troisième session de la trente-deuxième législature, le mardi 24 novembre 1981.

coise"[2]. La Commission spéciale déposa en juin 1982 son rapport intitulé: "Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable"[3]. La production de ce rapport servit d'amorce à la réforme législative qui se produisit en 1983 avec l'adoption d'une nouvelle Loi sur la fonction publique.

---

2 Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du Québec, Troisième session de la trente-deuxième législature, le mardi 24 novembre 1981.

3 Assemblée nationale, Commission spéciale sur la fonction publique. Rapport de la Commission Bisaillon, "Pour une fonction publique sensible aux besoins des citoyens, moderne, efficace et responsable", Québec, le 11 juin 1982.

CHAPITRE II

LES DÉFIS MAJEURS DE LA LOI

Pour comprendre la nature et l'ampleur du défi relié à la mise en oeuvre de la Loi sur la fonction publique, il importe de mesurer l'écart entre la situation constatée avant l'adoption de la loi et la situation souhaitée en vertu des dispositions qu'elle contient. À cette fin, il y a lieu de rappeler d'abord les problèmes découlant du mode d'organisation et de gestion des ressources humaines qui prévalait avant 1983. Le rappel sommaire de ces problèmes devrait ensuite permettre de mieux saisir l'utilité des moyens que le Législateur a mis à la disposition de l'Administration pour les résoudre. Enfin, une telle analyse ne serait pas complète sans une réflexion sur les implications et les exigences de la mise en oeuvre de la loi.

1. Les problèmes de la gestion des ressources humaines avant 1983

Au cours de ses travaux, la Commission spéciale de l'Assemblée nationale sur la fonction publique avait posé un diagnostic sur les effets de la législation adoptée antérieurement en matière de gestion des ressources humaines. Le premier constat faisait référence à l'étendue et à la lourdeur de la réglementation en vigueur. Les nombreux règlements en matière de gestion du personnel avaient, selon la Commission, donné lieu "à une bureaucratisation et à une judiciarisation de la gestion des ressources humaines".

La Commission spéciale soulignait ensuite le peu de latitude ou d'autonomie dont jouissaient véritablement les ministères et les organismes gouvernementaux dans la gestion de leurs ressources humaines. Cette situation était attribuable, selon elle, à un phénomène d'omniprésence des organismes centraux dans l'ensemble des activités de gestion, occasionnant ainsi de lourds et coûteux délais.

Le troisième constat portait sur le renforcement très prononcé de la règle du mérite. Selon la Commission spéciale, une application rigoureuse de cette règle pouvait comporter des effets néfastes, tant au plan de l'efficacité qu'à celui de l'efficience du service au public. La Commission spéciale était d'avis qu'une modification de l'encadrement législatif et réglementaire de la gestion du personnel s'imposait pour augmenter l'efficacité administrative et accroître la représentation de certains groupes sociaux au sein de la fonction publique. Après avoir cité en exemple les femmes, les personnes handicapées, les membres des communautés culturelles, les jeunes et les autochtones, la Commission spéciale arrivait à la conclusion "qu'il sera toujours extrêmement difficile de faire en sorte que la fonction publique constitue un microcosme fidèle des composantes de la société québécoise". Néanmoins, elle demeurait convaincue de l'urgente nécessité d'appliquer des programmes de redressement et de rattrapage à l'égard de ces groupes sociaux.

Le quatrième constat traitait du développement phénoménal des activités de vérification et de contrôle qui limitait la responsabilité en matière de gestion des ressources humaines. La plupart des organismes centraux possédaient leurs propres équipes de "vérificateurs" et un trop grand nombre de vérifications étaient effectuées préalablement aux gestes administratifs à poser. Cela alourdissait considérablement la gestion quotidienne des ressources humaines, diminuait la marge de manoeuvre des gestionnaires et leur évitait d'avoir à répondre de leurs actions en cette matière.

2. Les solutions législatives retenues en 1983

S'inspirant du rapport de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale sur la fonction publique, le gouvernement pré-

para un avant-projet de loi sur la fonction publique qu'il déposa, en juin 1983, à l'Assemblée nationale. Cet avant-projet fit l'objet de vastes consultations et fut suivi du Projet de loi 51 intitulé "Loi sur la fonction publique", qui fut déposé à l'Assemblée nationale en novembre 1983, puis adopté et sanctionné en décembre suivant. Cette loi est venue instituer un nouveau mode d'organisation des ressources humaines de la fonction publique visant à solutionner les problèmes majeurs que la Commission spéciale avait identifiés.

2.1 Le cadre de gestion des ressources humaines

Pour contrer la lourdeur de la réglementation, la nouvelle loi stipule que la gestion des ressources humaines doit se faire dans le cadre de politiques générales, plutôt que dans un cadre réglementaire. C'est le Conseil du trésor qui est chargé d'établir ces politiques, au nom du gouvernement (article 77). Il est toutefois prévu que certaines matières telles que les normes de classement des fonctionnaires et les normes relatives à l'éthique et à la discipline demeurent sujettes à la réglementation. Il en est de même pour les règles relatives au recrutement, à la promotion et au changement de grade, ainsi que pour la procédure de recours en appel des fonctionnaires.

2.2 La décentralisation administrative

Pour pallier le manque d'autonomie ou de latitude des sous-ministres et des dirigeants d'organisme, la loi énonce le principe que l'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines doit se situer le plus près possible des personnes intéressées. Ce principe permet ensuite d'établir un nouveau partage des responsabilités entre les intervenants. Concrètement, la loi confie aux sous-

ministres et aux dirigeants d'organisme la responsabilité de la gestion des ressources humaines de leur organisation (articles 38 et 39), sauf lorsque cette responsabilité est expressément attribuée à l'Office des ressources humaines ou au Conseil du trésor. Cette responsabilité doit cependant s'exercer dans le cadre des politiques générales du gouvernement. De plus, la loi encourage les sous-ministres et les dirigeants d'organismes à déléguer à leur tour leurs responsabilités de gestion à leurs adjoints et au personnel d'encadrement.

Pour accroître la prise en charge des responsabilités de gestion des ressources humaines au palier ministériel, la loi donne à l'Office des ressources humaines le pouvoir de déléguer l'exercice de plusieurs de ses fonctions aux sous-ministres et aux dirigeants d'organisme. Ces derniers peuvent même, conformément à l'acte de délégation, subdéléguer les fonctions qui leur sont confiées par l'Office.

2.3 L'application de la règle du mérite

La loi prévoit des dispositions qui, tout en maintenant le régime de mérite, permettent d'en assouplir l'application en vue notamment de faciliter l'amélioration de la représentation dans la fonction publique des diverses composantes de la société québécoise. En ce sens, la loi maintient l'exigence de la tenue de concours aux fins de recrutement et de promotion; elle introduit toutefois la possibilité d'accorder une promotion sans concours lorsqu'un emploi exercé par un fonctionnaire est réévalué à un niveau supérieur. Enfin, la loi stipule que la nomination d'un fonctionnaire, à la suite d'un concours de recrutement ou de promotion, doit se faire selon l'ordre de rangement des niveaux, au choix parmi les personnes de même niveau. De

plus, les personnes regroupées à l'intérieur d'un niveau sont choisies avant celles d'un niveau inférieur.

En outre, la loi insiste sur le principe de la contribution optimale, au sein de la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise. À cette fin, elle confie au Conseil du trésor la responsabilité d'établir des programmes d'accès à l'égalité en vue de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination dans l'emploi. La méthode de rangement des personnes par niveau constitue d'ailleurs un mécanisme destiné à favoriser généralement l'accès à l'égalité en emploi. Dans cette optique, la loi oblige un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme à justifier, auprès du Conseil du trésor, le fait de ne pas avoir choisi, à la suite d'un concours, un candidat visé par l'application d'un programme d'accès à l'égalité.

2.4 Les activités de vérification et de contrôle

La loi limite à l'essentiel les activités de vérification et de contrôle afin d'éviter les abus du passé. Ainsi, le Conseil du trésor est responsable d'évaluer la réalisation des politiques générales de gestion des ressources humaines qu'il établit (article 77). Le Conseil du trésor dispose également d'un pouvoir de vérification qu'il peut exercer quand il le juge nécessaire (article 81).

Pour sa part, la Commission de la fonction publique est chargée de vérifier le caractère impartial et équitable des décisions affectant les fonctionnaires et elle est mandatée pour entendre les recours en appel qui relèvent de son ressort. La loi restreint toutefois son pouvoir de vérification à l'observation des dispositions législatives et

réglementaires concernant le système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

En dernier lieu, la loi énonce le principe suivant lequel un fonctionnaire investi des pouvoirs de gestion des ressources humaines doit en rendre compte, selon les moyens mis à sa disposition.

3. Les exigences et les implications de la réforme proposée à la fonction publique

La Loi sur la fonction publique a mis en place un mode d'organisation qui constitue en soi une réforme majeure, voire une transformation radicale face à la gestion traditionnelle du personnel. Désormais les exigences que la fonction publique doit partager et actualiser sont nombreuses. En effet, il faut:

- gérer dans le cadre de politiques générales et de programmes administratifs plutôt que de règlements;
- gérer les ressources humaines suivant une décentralisation et une délégation des responsabilités et des pouvoirs;
- atteindre l'efficience et l'efficacité tout en assurant l'équité et l'impartialité des décisions administratives;
- améliorer la représentativité des composantes de la société québécoise;
- utiliser et développer les ressources humaines de façon optimale;
- réaffirmer la responsabilité de tous les fonctionnaires.

Ces exigences supposent de la part de tous les fonctionnaires un changement significatif sur le plan des attitudes, des comportements et des valeurs. Au lieu de limiter leur rôle à

une simple exécution conforme aux exigences réglementaires, le nouveau cadre de gestion par politiques et par programmes élargit leur marge de manoeuvre et fait appel à un engagement responsable et efficace de leur part. Cette nouvelle approche suppose une ouverture d'esprit, un sens de l'initiative, une capacité d'autonomie et enfin, une conscience éclairée face aux besoins nombreux et aux moyens limités avec lesquels le gouvernement et ses institutions doivent composer.

En plus de ces changements, la loi exige des façons de faire nouvelles, eu égard aux pratiques de gestion. La loi incite les intervenants centraux et les responsables ministériels à découvrir et à mettre en place de nouvelles façons d'exprimer et de faire partager les volontés gouvernementales et ministérielles. Cette exigence suppose, en particulier, le développement de nouveaux systèmes, processus et instruments de gestion ou d'intervention.

Tous ces changements sont importants et leur réalisation commande un effort énergique et constant d'adaptation, de mobilisation et d'action dans le sens des volontés du Législateur et du gouvernement. Malgré leur urgente nécessité, ils demandent cependant un temps suffisant pour devenir réalité. En effet, ils nécessitent de la part de tous les fonctionnaires un effort initial de compréhension et d'appropriation des orientations gouvernementales, ainsi qu'une démarche d'apprentissage des rôles afférents.

Après cinq années d'application d'une telle loi, il y a lieu maintenant d'examiner les réalisations des intervenants centraux et ministériels relativement à l'exercice des fonctions, responsabilités ou pouvoirs que la loi leur a confiés. Cet examen devrait permettre d'apprécier subséquemment le cheminement parcouru et les progrès qui restent à accomplir.

CHAPITRE III

LA PRISE EN CHARGE
DES RÔLES ET DES RESPONSABILITÉS

L'entrée en vigueur des dispositions de la Loi sur la fonction publique s'est faite progressivement aux dates fixées par proclamation du gouvernement, de telle sorte qu'au 1er avril 1984, la nouvelle loi s'appliquait intégralement. Cependant, la réglementation afférente à l'ancienne loi continuait de prévaloir jusqu'à ce qu'elle soit finalement modifiée, remplacée ou abrogée par un règlement du gouvernement, de l'Office des ressources humaines ou de la Commission de la fonction publique. Dans les faits, les anciens règlements ont été abolis au fur et à mesure de l'adoption de nouvelles politiques ou de nouveaux règlements concernant la gestion des ressources humaines de la fonction publique.

Afin de pouvoir apprécier la mise en oeuvre de la loi, il importe de connaître les réalisations des intervenants centraux, c'est-à-dire celles du Conseil du trésor, de l'Office des ressources humaines et de la Commission de la fonction publique, ainsi que les réalisations des sous-ministres et des dirigeants d'organisme. L'examen des réalisations est fait en relation avec les dispositions législatives qui définissent les responsabilités et les pouvoirs de ces intervenants.

1. Les réalisations du Conseil du trésor

Dès le début de l'année financière 1984-1985, le Conseil du trésor a approuvé les orientations d'un programme administratif de la réforme et il a formé un comité directeur et un comité aviseur sous la direction de son Secrétariat. Conformément à leur mandat, ces comités ont donné des avis et formulé des recommandations sur les travaux d'implantation de la loi.

1.1 Les politiques et les directives gouvernementales

De façon graduelle, le Conseil du trésor a adopté des politiques qui sont venues préciser les volontés gouvernementales reliées à l'exercice des responsabilités en gestion des ressources humaines. S'appliquant soit aux catégories du personnel d'encadrement, soit aux autres catégories de personnel, ces politiques ont énoncé les orientations générales et les principes de base qui devaient guider les décisions et les actions des sous-ministres et des dirigeants d'organisme dans la gestion de leurs ressources humaines. Les politiques gouvernementales ont parfois été complétées par des directives administratives lorsqu'un cadre précis et une application uniforme s'imposaient pour l'ensemble de la fonction publique.

En majorité, les politiques et les directives du Conseil du trésor ont été émises au cours des deux premières années d'application de la loi, de 1984 à 1986. D'autres politiques ou directives ont été établies au cours des deux années subséquentes, selon les besoins de l'Administration.

Les politiques et les directives couvrent les divers volets de la gestion des ressources humaines, à savoir l'organisation et la gestion de l'effectif, l'engagement du personnel et enfin, l'utilisation du personnel. En matière d'organisation et de gestion de l'effectif, elles traitent de l'organisation administrative, de l'évaluation des emplois, de la gestion de l'effectif d'encadrement supérieur et de la gestion du travail à temps partiel. Aux fins d'engagement et de mobilité du personnel, les politiques et les directives couvrent la dotation des emplois et l'embauche dans la fonction publique du personnel régulier et occasionnel, du personnel de cabinet et des étudiants.

En ce qui concerne l'utilisation du personnel, les politiques générales définissent des orientations ayant trait à la gestion du personnel en surplus, à la mise en disponibilité des employés, à l'évaluation du rendement, au développement des ressources humaines et à la préparation de la relève d'encadrement. Enfin, des politiques ont été émises concernant l'aide aux employés et la gestion de la santé et de la sécurité du travail.

1.2 Les programmes et les mesures d'accès à l'égalité

De façon particulière, le Conseil du trésor s'est efforcé de développer des programmes et des mesures susceptibles d'améliorer la représentativité dans la fonction publique des groupes-cibles suivants: les femmes, les personnes handicapées, les membres de communautés culturelles et les autochtones.

Le Conseil du trésor a adopté, en juillet 1987, un Programme d'accès à l'égalité pour les femmes contenant des objectifs gouvernementaux et des cibles ministérielles à atteindre au cours de la période 1987-1990. En particulier, ce programme vise à exercer, à compétence égale, une préférence au bénéfice des femmes de manière à accroître leur nombre dans les catégories et les corps d'emploi où elles sont sous-représentées. De plus, il vise à consacrer des efforts particuliers pour préparer la relève pouvant aspirer à ces catégories et corps d'emploi. Le programme contient des objectifs qualitatifs poursuivant les buts suivants: l'amélioration du système d'emploi, la progression de carrière horizontale et verticale et enfin, la conciliation des charges familiales et professionnelles. Des objectifs quantitatifs spécifiques sont également fixés

à chacun des ministères et des organismes pour redresser les situations où il y a sous-représentation.

En ce qui a trait aux personnes handicapées, le Conseil du trésor a approuvé, en juillet 1984, un plan d'embauche gouvernemental, conformément à l'article 63 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées. Pour le bénéfice de cette clientèle, le plan d'embauche décrit diverses actions à réaliser concernant le recrutement, la sélection, l'intégration en emploi, la réintégration en emploi du salarié devenu handicapé, le développement de l'emploi de la personne handicapée et finalement, le développement des capacités d'exercer un emploi.

Dans l'attente d'un programme d'accès à l'égalité, le groupe-cible des membres de communautés culturelles a bénéficié de mesures d'égalité des chances. Pour leur part, les autochtones ont bénéficié de modifications à certaines directives de classification, de façon à faciliter leur admissibilité à des corps d'emploi dans la fonction publique.

1.3 Le suivi des orientations gouvernementales

Chargé d'évaluer la réalisation des politiques, directives et programmes qu'il établit, le Conseil du trésor a demandé aux sous-ministres et aux dirigeants d'organisme de lui produire, à compter de l'année 1985-1986, le bilan de la gestion de leurs ressources humaines au terme d'une année financière et de lui faire part de leurs objectifs de gestion pour l'année suivante. Le Conseil du trésor leur a ensuite fourni une rétroinformation annuelle au moyen d'un rapport-synthèse couvrant l'ensemble des bilans produits.

1.4 La négociation des conditions de travail

Conformément à ses pouvoirs et responsabilités en matière de négociation des conventions collectives et de détermination des conditions de travail, le Conseil du trésor a conclu des ententes avec les syndicats et les associations représentant les employés de la fonction publique. Il est ainsi parvenu à signer des conventions collectives pour la période 1986-1988. De plus, dans l'esprit de la Loi sur la fonction publique, il a permis que des négociations se déroulent au palier ministériel pour des groupes spécifiques d'employés tels que les agents de la paix. Dans le même sens, des aménagements ministériels aux conventions collectives ont été rendus possibles pour des matières déterminées par entente avec les syndicats.

2. Les réalisations de l'Office des ressources humaines

Dès sa création, l'Office des ressources humaines a mis l'accent sur la clarification interne de son rôle et sur la définition de ses orientations, ce qui a donné lieu à deux réorganisations successives, l'une à l'automne 1984 et l'autre à l'automne 1986. Ces deux réorganisations ont consolidé l'orientation de l'Office qui s'est engagé à oeuvrer dans le sens du service à la clientèle et de l'expertise en gestion des ressources humaines.

2.1 L'adoption de règlements

Conformément aux pouvoirs qui lui sont accordés, l'Office a émis, en février 1985, deux règlements concernant respectivement le regroupement par niveau des personnes déclarées aptes à un concours et la promotion sans concours. Un troisième règlement portant sur la tenue de concours est

entré en vigueur en décembre 1985; ce règlement intégrait celui précédemment adopté concernant le regroupement par niveau. Cependant, l'Office n'a pas été en mesure de réglementer les normes relatives à la réduction du nombre de candidats rencontrant les conditions d'admission lors d'un concours, en raison notamment des difficultés d'harmonisation avec les dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne.

2.2 La tenue des concours et la délégation des responsabilités

L'Office a constitué des réserves de candidatures et a tenu des concours de recrutement ou de promotion, après avoir fait des appels de candidatures. Il a également procédé à la vérification et à la déclaration d'aptitudes des candidats à des concours ou à la promotion sans concours.

Dans les matières qui s'y prêtaient, l'Office s'est efforcé de déléguer le plus possible l'exercice de ses fonctions aux sous-ministres et aux dirigeants d'organisme. Ainsi, en matière de reclassement, soixante-dix sous-ministres et dirigeants d'organisme ont accepté une délégation en vue de procéder au reclassement de leurs fonctionnaires. De même, en ce qui concerne la tenue de concours, le nombre de délégataires a doublé en quatre ans pour s'élever à soixante-deux en 1988.

2.3 Les autres fonctions

En vue de favoriser une utilisation optimale du personnel de la fonction publique, l'Office est demeuré actif dans le placement et, lorsque nécessaire, dans le recyclage des fonctionnaires permanents qui sont mis en disponibilité ou

qui exercent un droit de retour dans la fonction publique. À défaut de pouvoir assurer le placement de ces fonctionnaires, il a exercé son pouvoir de vérifier l'aptitude de ces personnes et de leur attribuer un nouveau classement.

L'Office a également fait des efforts pour résoudre les problèmes de placement et d'orientation de carrière affectant le personnel d'encadrement en surplus. Il a également amorcé l'élaboration d'un système formel de planification et de développement de la carrière du personnel d'encadrement.

En ce qui concerne l'égalité en emploi, l'Office a collaboré avec le Conseil du trésor à l'élaboration du plan d'embauche pour les personnes handicapées et du programme d'accès à l'égalité pour les femmes. Il a également pris à sa charge la gestion des stages de développement de l'employabilité pour les personnes handicapées. Il collabore présentement à l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité pour les membres de communautés culturelles. Pour aider à l'élaboration ou à l'application de ces programmes d'accès ou de ces mesures, il a réalisé, en 1986, un recensement général dans la fonction publique en vue d'identifier les personnes visées par de tels programmes.

Par ailleurs, dans le domaine du développement des ressources humaines, l'Office a mis sur pied un service de regroupement des achats en matière de perfectionnement. Il a organisé des activités de formation et a fourni des services d'assistance et de conseil portant sur la dotation des emplois et sur d'autres aspects de la gestion des ressources humaines, tels que l'aide aux employés. Enfin, il a réalisé des activités de recherche et de développement pour répondre notamment à des demandes ad hoc provenant de

la clientèle externe ou pour susciter des réflexions sur la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique.

3. Les réalisations de la Commission de la fonction publique

3.1 L'exercice du pouvoir quasi judiciaire

Dès l'entrée en vigueur de la loi, la Commission de la fonction publique a fait en sorte de pouvoir entendre les appels interjetés devant elle en vertu de l'article 35 de la loi. Ces appels peuvent avoir lieu lorsque les fonctionnaires estiment que la procédure utilisée pour leur admission ou leur évaluation lors d'un concours de promotion ou d'un examen de changement de grade a été entachée d'une irrégularité ou d'une illégalité.

Elle a également pris les dispositions nécessaires afin de pouvoir entendre les appels des fonctionnaires non régis par une convention collective qui contestent une décision de l'administration en matière disciplinaire ou administrative, tel que prévu à l'article 33 de la loi. De plus, elle a établi des comités d'appel pour assurer l'application de l'article 127 de la loi visant les fonctionnaires qui ne sont pas régis par une convention collective et qui ne disposent d'aucun recours sur des matières spécifiques.

Aux fins d'exercice de son mandat, la Commission a procédé à la révision du règlement sur les appels qui détermine notamment les règles de preuve et de procédure lors d'un recours devant elle. Ce règlement est entré en vigueur en octobre 1985.

3.2 L'exercice du pouvoir d'enquête et de recommandation

Pour vérifier l'observation de la loi et des règlements ayant trait au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires, la Commission a adopté une approche systématique permettant de vérifier périodiquement les concours tenus par l'ensemble des ministères et des organismes, incluant l'Office des ressources humaines. La Commission a développé une approche similaire concernant la vérification de la promotion sans concours. De plus, elle s'est assurée de l'application adéquate de diverses règles en matière de gestion du personnel, notamment celles visant la désignation à titre provisoire et le classement des fonctionnaires.

En ce qui concerne la vérification du caractère équitable et impartial des décisions qui affectent les fonctionnaires, la Commission intervient principalement à la suite de plaintes ou de demandes d'enquête.

Il faut noter que la définition des termes "équité" et "impartialité" mentionnés dans la loi (article 3), était susceptible de poser des difficultés d'interprétation à la Commission, car ces notions ne se prêtent pas aussi facilement que les normes législatives et réglementaires à une compréhension objective et uniforme. Après avoir effectué des consultations et des recherches, la Commission a adopté une approche pragmatique pour définir un certain nombre de critères pouvant caractériser une décision équitable et impartiale. À cette fin, elle s'est appuyée sur la doctrine, la jurisprudence des tribunaux, l'application d'autres lois et son propre vécu. Par la suite, la Commission a pu confronter ces critères à l'examen des décisions administratives qui lui ont été soumises par les fonctionnaires et

des circonstances ayant entouré ces prises de décision. C'est ainsi que la Commission a pu dégager peu à peu une définition de l'équité et de l'impartialité qui soit le plus possible en harmonie avec la pensée du Législateur.

4. Les réalisations des sous-ministres et des dirigeants d'organisme

La prise en charge de la gestion des ressources humaines par les sous-ministres et par les dirigeants d'organisme représentait une étape importante pour actualiser les orientations gouvernementales contenues dans les politiques, directives, programmes et règlements du nouveau cadre de gestion des ressources humaines.

À cet égard, les moyens utilisés par les sous-ministres et par les dirigeants d'organisme ont varié selon la structure, la taille et le mode de fonctionnement de l'organisation. En particulier, ils ont privilégié l'établissement de politiques ministérielles ou de procédures de gestion interne, le développement de systèmes et d'instruments de gestion, l'adoption de plans d'action spécifiques et la réalisation de sessions d'information et de formation des gestionnaires.

4.1 La délégation en gestion des ressources humaines

Plusieurs sous-ministres et dirigeants d'organisme se sont préoccupés d'établir un plan de délégation de leurs responsabilités et de leurs pouvoirs. La plupart des ministères et des organismes possèdent désormais un tel plan de délégation. Dans certains cas, ce plan a fait l'objet d'une révision soit pour déléguer davantage, soit pour effectuer une mise à jour, à la suite d'une réorganisation administrative ou de la signature de nouvelles conventions collectives.

Les principes et les orientations dont les sous-ministres et les dirigeants d'organisme se sont inspirés lors de l'élaboration de leur plan de délégation visent généralement à rendre davantage responsables les gestionnaires aux différents paliers de gestion. Par l'adoption de leur plan de délégation, les sous-ministres et les dirigeants d'organisme veulent établir les pouvoirs de gestion le plus près possible du lieu de dispensation des services et de la clientèle visée. Ils cherchent à reconnaître les gestionnaires des unités administratives opérationnelles comme les véritables directeurs de leurs ressources humaines, laissant les directions de personnel jouer un rôle de support et de conseil. Finalement, leur délégation tend à favoriser l'efficacité et l'efficience, tient compte du degré de spécialisation requis par l'acte administratif visé et comporte un contrôle de la conformité de l'exercice des pouvoirs délégués.

Les matières faisant l'objet d'une délégation sont nombreuses et diversifiées et elles varient d'une organisation à une autre. Les gestionnaires des unités opérationnelles assument généralement les matières reliées à la gestion immédiate et courante, telles que l'application des conventions collectives et les relations du travail. Ils exercent toutefois un rôle partagé avec les unités de support en ce qui concerne la confirmation de la permanence, l'établissement et l'administration du plan de développement des ressources humaines et la mise en disponibilité du personnel. Cependant, les unités de support jouent un rôle prépondérant relativement à la détermination du niveau des emplois, à l'entrée en fonction du personnel régulier et occasionnel, à l'établissement des listes de rappel, aux programmes de progression de carrière et au règlement des griefs et des appels.

Les actes administratifs faisant l'objet d'une délégation en faveur du personnel d'encadrement se distribuent de façon variable entre les divers paliers hiérarchiques. Parfois la délégation rejoint même les fonctionnaires responsables d'une division ou d'une section.

Les seules matières non déléguées par les sous-ministres ou les dirigeants d'organisme sont celles qui concernent la gestion du personnel d'encadrement ou dont l'incidence ministérielle ou l'impact financier s'avèrent importants.

4.2 L'évaluation de la gestion des ressources humaines

Pour assurer le suivi relatif à la délégation des responsabilités et des pouvoirs en gestion des ressources humaines, quelques sous-ministres et dirigeants d'organisme ont mis en place des moyens de vérification interne et d'évaluation de gestion. De plus, les sous-ministres et les dirigeants d'organisme ont réalisé, sur demande du Conseil du trésor, un bilan annuel de la gestion des ressources humaines, à partir de l'année 1985-1986. Cet exercice leur a permis de procéder à une auto-évaluation des résultats de gestion, au terme d'une année financière, eu égard au respect et à l'application des orientations gouvernementales.

La production du bilan n'a pas seulement consisté à faire une évaluation a posteriori. En effet, les sous-ministres et les dirigeants d'organisme ont procédé à la fixation des objectifs de gestion des ressources humaines pour l'année financière suivante. C'est ainsi que la dimension de la planification est venue s'associer à celle de l'évaluation. Certains sous-ministres et dirigeants d'organisme ont profité de l'occasion pour faire participer leurs gestionnai-

res aux activités internes d'évaluation et de planification, de façon à les rendre conjointement responsables des résultats.

CHAPITRE IV

L'APPRÉCIATION GÉNÉRALE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI

Les défis à relever avec le mode d'organisation et de gestion institué par la nouvelle Loi sur la fonction publique se résumaient en quatre pistes d'action majeures:

- contrer la lourdeur de la réglementation antérieure;
- accentuer l'autonomie de gestion des ministères et des organismes;
- corriger la lourdeur de la règle du mérite et améliorer la représentativité de la fonction publique;
- freiner la prolifération des vérifications et des contrôles.

Les réalisations et les progrès accomplis au cours des cinq premières années de la mise en oeuvre de la loi justifient-ils son maintien ou faut-il la modifier pour en corriger certaines orientations? C'est la question que posait la Législateur en 1983 en demandant un rapport sur son implantation pour la fin de 1988. Pour y répondre, il convient d'apprécier les étapes franchies et les moyens mis en place pour atteindre les objectifs qui étaient fixés. Le présent chapitre donne les éléments pouvant servir de base à une telle appréciation et identifie également les éléments de perspective permettant de compléter la mise en oeuvre de la loi.

1. La déréglementation et l'établissement d'un nouveau cadre de gestion

1.1 Les exigences du changement

Changer une tradition de réglementation par une approche nouvelle de gestion axée sur des politiques et des programmes constituait en soi une réforme majeure. Pour réaliser ce changement, le Conseil du trésor s'est vu confier un rôle de premier plan, car il devait établir les composantes

principales du nouveau cadre de gestion. L'Office des ressources humaines et la Commission de la fonction publique devaient également réglementer dans les matières relevant de leur compétence en réduisant à l'essentiel les normes contenues dans leurs règlements, se conformant ainsi à une approche de gestion décentralisée.

Au cours de la période de transition, il fallait assurer la continuité tout en laissant aux ministères et aux organismes le temps suffisant pour comprendre et s'approprier les orientations gouvernementales. Il importait également d'éviter tout vide juridique et d'introduire de façon cohérente les nouvelles politiques et les nouvelles modalités de gestion.

1.2 Les progrès accomplis

Cinq ans après la sanction de la loi, les progrès accomplis sont significatifs en ce qui concerne la déréglementation et l'établissement d'un nouveau cadre de gestion des ressources humaines de la fonction publique. En effet, les règlements antérieurs du ministre de la Fonction publique ont tous été abolis, laissant ainsi la place à des politiques générales supportées par un minimum de directives, de programmes ou de règlements.

Les politiques et les directives couvrent les principaux aspects de la gestion des ressources humaines. Elles sont d'ailleurs adaptées aux catégories de personnel en faisant les distinctions qui s'imposent entre les catégories de personnel d'encadrement et les autres catégories de personnel, compte tenu de leurs fonctions spécifiques. De plus, elles tiennent compte de la situation particulière du personnel occasionnel comme main-d'oeuvre d'appoint et des

autres types de ressources humaines oeuvrant pour le compte des ministères et des organismes.

Ces politiques et directives constituent un cadre de gestion souple et flexible qui peut s'adapter aux besoins et aux réalités de gestion. Elles témoignent du souci de réduire à l'essentiel l'expression des volontés et des attentes gouvernementales. En général, elles se limitent à clarifier les principes à respecter, les orientations à suivre, de même que les mécanismes et les instruments de gestion à mettre en place.

En ce qui concerne l'accès à l'égalité en emploi, un cheminement important a été fait. Un programme et un ensemble de mesures ont été conçus et mis en oeuvre dans un souci d'amélioration de la représentativité de la fonction publique. Sur la base des initiatives ministérielles, ils ont donné lieu à des plans d'action spécifiques et à des réalisations particulières correspondant aux besoins et aux particularités de chaque ministère ou organisme.

La réglementation nécessaire au bon fonctionnement des organisations et à une saine gestion des ressources humaines a été élaborée, approuvée et mise en pratique dans le respect des dispositions de la loi.

1.3 Les progrès anticipés ou prévisibles

Depuis la mise en vigueur de la loi, les intervenants centraux visés ont essayé d'établir un cadre de gestion cohérent et centré sur l'essentiel. Il faut que cette orientation se maintienne, afin d'éviter l'alourdissement et la complexité de ce cadre.

Étant reliés à des aspects spécifiques de la gestion des ressources humaines et parfois même, à des clientèles particulières, les politiques, directives, programmes et règlements peuvent sembler disparates, s'ils demeurent isolés dans leur application. Des liens devront donc être faits entre ces éléments pour démontrer et assurer leur harmonie et leur convergence dans la direction souhaitée.

Il faut souligner que les composantes du nouveau cadre de gestion ont été adoptées et mises en place à la suite d'une implantation graduelle qui visait à faciliter leur compréhension et leur appropriation par les ministères et les organismes. Après une période raisonnable d'implantation de la loi et de prise en charge des responsabilités et des pouvoirs, il est normal et prévisible qu'un accent particulier soit mis sur l'atteinte d'objectifs ministériels encore plus proches des orientations gouvernementales. Pour s'assurer que ces orientations puissent donner lieu à des objectifs réalistes, réalisables et compatibles avec les besoins et les contraintes des ministères et des organismes, les intervenants centraux devront accentuer la concertation déjà engagée avec les sous-ministres et les dirigeants d'organisme.

En outre, pour mieux répondre aux volontés gouvernementales et faciliter l'atteinte des objectifs qui en découlent, les ministères et les organismes sont en droit de s'attendre à ce que les intervenants centraux concernés clarifient leurs priorités, continuent d'alléger le cadre de gestion et fournissent un support approprié de coordination, d'assistance et de conseil.

2. La décentralisation et la délégation

2.1 Les exigences du changement

La Loi sur la fonction publique a été adoptée en 1983 alors que le Québec sortait péniblement de la récession économique de 1982. La récession avait eu un impact important sur la situation financière du gouvernement qui se vit forcé de prendre des mesures importantes pour contrôler et diminuer la croissance des dépenses publiques.

La nécessité de redresser la situation financière mit fin à une période de croissance du secteur public qui durait depuis plus de vingt ans. Au cours de cette période, le Québec avait pu se doter des politiques, des programmes et des infrastructures nécessaires à son développement économique et social. Pour répondre aux besoins nouveaux, il fallait désormais accroître la productivité, rationaliser les activités existantes et choisir les priorités en respectant la capacité de payer des contribuables et les exigences de préserver la position concurrentielle du Québec.

La fonction publique se vit confrontée à cette évolution qui l'affectait directement. Elle devait s'adapter en définitive à un environnement qui n'était plus le même. De ce point de vue, la nouvelle Loi sur la fonction publique est venue introduire une gestion des ressources humaines plus souple, quoique plus exigeante. En effet, elle laissait aux sous-ministres et aux dirigeants d'organisme l'autonomie et la marge de manoeuvre nécessaires à une gestion optimale. Par contre, dans un contexte de décrois-

sance, elle posait le défi de maintenir et d'améliorer le rendement des organisations avec des moyens réduits pour répondre à des besoins croissants de la population.

2.2 Les progrès accomplis

À la lumière des réalisations accomplies par les intervenants centraux depuis l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil du trésor constate que le cadre de gestion mis en application a facilité la responsabilisation des gestionnaires à tous les paliers. De plus, le Conseil du trésor observe que les sous-ministres et les dirigeants d'organisme ont résolument entrepris de prendre en charge leurs responsabilités de gestion des ressources humaines. Ils se sont majoritairement donnés un plan de délégation. Ils ont généralement manifesté le souci de partager leurs responsabilités et leurs pouvoirs de gestion avec le personnel de leur organisation, de façon à le mobiliser dans l'accomplissement de la mission incombant à la fonction publique.

Les bilans de gestion des ressources humaines que les ministères et les organismes préparent annuellement depuis 1985-1986 démontrent que les objectifs ministériels de gestion des ressources humaines se sont généralement harmonisés avec les orientations gouvernementales. Ces objectifs ont commencé à générer des résultats significatifs en ce qui a trait à la mobilité interne et aux activités de formation et de perfectionnement du personnel. Une attention particulière a également été accordée à l'amélioration du climat des relations du travail, à la qualité de l'environnement interne et à l'aide aux employés manifestant des problèmes de comportement ou de rendement.

Toutefois, les progrès se sont manifestés plus lentement dans certains autres domaines de la gestion tels que l'accès à l'égalité en emploi et l'évaluation du rendement axée sur les résultats du travail. En matière d'accès à l'égalité, l'accroissement de la présence de groupes-cibles nécessitait au préalable des changements dans les mentalités. De plus, cette évolution devait se réaliser dans une conjoncture qui imposait des contraintes dans les possibilités d'engagement du personnel. En ce qui concerne l'évaluation du rendement, il fallait réviser en profondeur les systèmes et les instruments de gestion, puis sensibiliser et former les gestionnaires à une nouvelle approche contrastant avec la notation traditionnelle.

2.3 Les progrès anticipés ou prévisibles

Dans l'avenir, les résultats devront témoigner de la pertinence et de l'efficacité d'une gestion décentralisée des ressources humaines. En ce sens, il faudra que les orientations gouvernementales se traduisent en des résultats précis attendus des gestionnaires et des autres fonctionnaires.

L'adaptation des orientations gouvernementales aux réalités des ministères et des organismes peut cependant entraîner des différences dans les pratiques et les moyens de gestion d'une organisation à l'autre. Toutefois, ces différences sont pertinentes dans la mesure où les actions des membres de l'organisation convergent tout de même dans la direction souhaitée par le gouvernement.

3. L'assouplissement du régime de mérite et l'amélioration de la représentativité de la fonction publique

3.1 Les exigences du changement

L'assouplissement de la règle du mérite devait permettre une plus grande marge de manoeuvre dans la dotation des emplois et ainsi faciliter l'atteinte des objectifs gouvernementaux notamment ceux concernant l'embauche de membres de groupes-cibles. Le défi alors exigé de la part des gestionnaires consistait à intégrer ces objectifs gouvernementaux dans leurs modes de gestion en matière d'engagement et de mobilité de personnel.

3.2 Les progrès accomplis

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, les politiques et les directives établies par le Conseil du trésor sont venues préciser aux sous-ministres et aux dirigeants d'organisme les orientations gouvernementales à suivre en matière d'engagement du personnel et de dotation des emplois. De plus, la réglementation nécessaire au bon fonctionnement des principaux mécanismes de dotation a été élaborée par l'Office des ressources humaines et, dans plusieurs cas, l'exercice des responsabilités inhérentes à cette réglementation a été délégué au palier ministériel. En conséquence, les sous-ministres et les dirigeants d'organisme possèdent plus de marge de manoeuvre dans le choix des modes de dotation et dans le choix des personnes susceptibles de répondre aux besoins permanents ou temporaires de l'organisation. Ils peuvent d'ailleurs mieux cerner les bassins possibles de candidatures en regard de ces besoins en précisant, à l'intérieur des conditions d'admission à un concours, certains éléments tels que des critères d'apparte-

nance à un groupe prioritaire, à une zone géographique ou à une entité administrative particulière.

Par ailleurs, le programme d'accès à l'égalité pour les femmes et les mesures pour les autres groupes-cibles tels que les personnes handicapées et les membres de communautés culturelles ont contribué à sensibiliser davantage les sous-ministres et les dirigeants d'organisme ainsi que leurs gestionnaires à l'importance que le gouvernement accordait à ces groupes prioritaires. La plupart des ministères et des organismes ont établi des plans d'action leur permettant de systématiser leur démarche pour rencontrer les objectifs qui leur avaient été fixés sur le plan quantitatif et qualitatif, eu égard au programme d'accès à l'égalité pour les femmes. Les ministères et les organismes ont également continué d'appliquer les mesures existantes pour les autres clientèles-cibles.

En matière d'engagement du personnel et de dotation des emplois, la flexibilité désormais possible exige néanmoins une harmonisation entre les orientations gouvernementales et les besoins ministériels. Les ministères et les organismes ont pris conscience qu'au-delà de leurs besoins, ils devaient tenir compte du contexte global de la gestion des ressources humaines et de la structure générale des emplois de la fonction publique dans son ensemble. Parfois, leurs besoins reliés au profil de personnel souhaité ont dû être ajustés en fonction d'une préoccupation plus large de rajeunissement de l'effectif gouvernemental ou d'amélioration de la représentativité de la fonction publique, grâce à la présence de groupes-cibles. De plus, ils ont dû se préoccuper de l'utilisation maximale de leur personnel et des effets de leur choix sur la masse salariale. Enfin, il

leur a fallu tenir compte également des engagements pris par l'employeur dans le cadre des conventions collectives.

3.3 Les progrès anticipés ou prévisibles

En perspective, les ministères et les organismes devront valider à l'usage les modes et les mécanismes disponibles en matière d'engagement du personnel et de dotation des emplois. À cette fin, ils devront apprendre à composer avec les principes au coeur de la loi et les concilier avec les objectifs administratifs qu'ils poursuivent. Ils devront également intensifier leurs efforts pour réaliser les orientations gouvernementales en matière d'embauche et d'accès à l'égalité.

La concertation souhaitable entre les représentants de l'employeur et ceux des employés et la conjugaison des efforts entre les intervenants centraux et ministériels devraient accroître la présence ou l'utilisation dans la fonction publique de personnes appartenant aux groupes-cibles visés par le Législateur et le gouvernement.

Le Conseil du trésor est d'avis que la préoccupation d'accès à l'égalité en emploi ne devrait pas être considérée de façon limitative comme une simple priorité d'embauche, mais plutôt se traduire dans tous les aspects de la gestion des ressources humaines. Dans cette optique, les orientations gouvernementales seront clarifiées, enrichies, soutenues et suivies avec soin en vue d'obtenir des progrès manifestes et significatifs pour le bénéfice des groupes-cibles désignés par le gouvernement. À cet effet, les objectifs du programme d'accès à l'égalité pour les femmes seront réaffirmés et l'élaboration du programme d'accès pour les membres de communautés culturelles sera accélérée. Les mesu-

res prévues au plan d'embauche pour les personnes handicapées devront se poursuivre. Enfin, pour continuer d'assurer une adéquation entre la composition de la fonction publique et celle de la société, il faudra au besoin évaluer et renforcer les moyens existants ou en développer de nouveaux.

4. La modification et l'allégement des mécanismes de contrôle, d'évaluation et de vérification

4.1 Les exigences du changement

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un des défis posés aux intervenants responsables de son application consistait à éviter les abus de contrôle, d'évaluation et de vérification qui s'étaient déjà produits sous l'influence des lois antérieures. De plus, ces intervenants, tant au palier ministériel qu'au palier gouvernemental, devaient adapter le suivi de la gestion des ressources humaines au contexte de délégation et de responsabilisation dans lequel cette gestion s'exerce.

4.2 Les progrès réalisés

Le Conseil du trésor a assuré le suivi et l'évaluation a posteriori de ses politiques, directives et programmes, au moyen d'un bilan de gestion des ressources humaines. Ce bilan a intégré progressivement, à partir de l'année financière 1985-1986, les divers suivis de gestion que les sous-ministres et les dirigeants d'organisme devaient transmettre sur demande au Conseil du trésor. Pour minimiser les demandes d'information de gestion, le Conseil du trésor s'est servi des données déjà disponibles contenues dans le système automatisé d'information sur la gestion du person-

nel (SAGIP) qui est géré par l'Office des ressources humaines.

Pour sa part, l'Office des ressources humaines devait évaluer ou, s'il le jugeait à propos, vérifier l'exercice des fonctions qu'il déléguait aux ministères et aux organismes. Après avoir procédé de façon périodique à quelques vérifications particulières, l'Office entreprenait, à l'automne 1988, une première évaluation systématique et globale de la délégation qu'il avait autorisée au profit des ministères et des organismes. Amorcée parallèlement à l'évaluation de la mise en oeuvre de la loi par le Conseil du trésor, une telle opération s'avérait fort à propos, au terme d'une période quinquennale de fonctionnement.

En ce qui concerne la Commission de la fonction publique, ses interventions de vérification se sont faites conformément à la loi en ce qui a trait à l'observation des dispositions législatives et des règlements concernant le système de recrutement et de promotion des fonctionnaires. La Commission a pris soin d'éviter la duplication de ses interventions de vérification avec celles de l'Office des ressources humaines. De plus, la Commission a été fidèle à son mandat de surveillance du caractère impartial et équitable des décisions prises affectant les fonctionnaires. À cette fin, elle a su limiter ses interventions d'enquête et d'audition des appels en agissant sur la base des recours exercés par les fonctionnaires.

4.3 Les progrès anticipés ou prévisibles

Le Conseil du trésor entend poursuivre sa démarche entreprise d'évaluation a posteriori des politiques, des programmes et des mesures qu'il a adoptés. Il envisage néan-

moins d'insister davantage sur la démonstration des résultats attendus et d'aider les ministères et les organismes à mieux situer leur performance respective par rapport au profil gouvernemental. Il n'exclut pas toutefois l'éventualité de maintenir un contrôle a priori ou en cours de fonctionnement lorsque la nature des décisions à prendre ou des résultats à atteindre exige une uniformité et une cohérence gouvernementale, par exemple en matière de gestion de l'effectif ou d'intégration de personnel dans une nouvelle classification.

Les vérifications effectuées par l'Office des ressources humaines et la Commission de la fonction publique devront continuer de se faire selon une approche permettant d'éviter la duplication de leurs interventions. Enfin, il est à prévoir que les sous-ministres et les dirigeants d'organisme intensifieront leurs efforts en vue d'assurer un suivi auprès de l'ensemble de leurs gestionnaires relativement aux résultats attendus en gestion des ressources humaines. Ils pourront ainsi faire évoluer l'application d'un régime selon lequel un fonctionnaire investi de pouvoirs de gestion doit en rendre compte.

Somme toute, depuis l'entrée en vigueur de la loi, les intervenants centraux et ministériels ont pris en charge les dispositions de la loi reliées à l'exercice de leurs rôles et responsabilités. Les actions de ces intervenants se sont orientées vers l'établissement d'un cadre de gestion moins rigide et axé sur le développement de la responsabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme, ainsi que de leurs gestionnaires. De plus, des efforts ont été faits en vue de l'assouplissement de l'application de la règle du mérite, de l'amélioration de la représentativité de la fonction publique et enfin, de la réduction des

activités de vérification et de contrôle pour mieux valoriser la responsabilité des organisations et des personnes. En ce sens, les progrès accomplis et les perspectives d'avenir permettent de conclure que les défis posés, avant l'adoption de la loi, par la Commission spéciale de l'Assemblée nationale sur la fonction publique sont en bonne voie d'être relevés par l'Administration.

CONCLUSION

Une réforme d'envergure était proposée à la fonction publique avec l'adoption en décembre 1983 de la Loi sur la fonction publique. Cette réforme posait le défi de déréglementer la gestion des ressources humaines, d'assumer cette gestion conformément à un nouveau partage de responsabilités et de réaliser une décentralisation accompagnée d'une délégation des responsabilités au palier ministériel. Il fallait également assouplir l'application du régime de mérite en vue d'améliorer la composition de la fonction publique et d'assurer en même temps l'efficacité et l'équité dans le processus de recrutement et de promotion. Enfin, il fallait favoriser une prise en charge par tous les gestionnaires de leurs responsabilités en gestion des ressources humaines et limiter à l'essentiel les activités de contrôle et d'évaluation tout en visant l'atteinte des objectifs et le respect des principes que la loi met de l'avant.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, les changements requis au cadre de gestion des ressources humaines et à l'exercice des rôles et des responsabilités se sont opérés conformément aux dispositions de la loi. En effet, les énergies déployées par les intervenants depuis cinq ans, se sont surtout concentrées sur le développement des éléments de contenu et des outils afférents au nouveau cadre de gestion. Ainsi, les gestionnaires se sont affairés au rodage des nouveaux rôles qu'ils devaient assumer et à l'implantation des changements permettant de résoudre les problèmes découlant des législations antérieures. La phase de transition entre l'ancien et le nouveau mode d'organisation et de gestion est désormais franchie.

Au stade actuel, le Conseil du trésor estime que les principes, les structures et les rôles définis dans la loi conviennent encore à la réalité de la fonction publique. Il constate que les réalisations des intervenants vont généralement dans la direction souhaitée par le Législateur. De plus, les résultats observés à partir du suivi des politiques, directives et programmes gouvernementaux permettent de constater que la réforme de la gestion des ressources humaines est bien entreprise, même si des progrès peuvent encore être anticipés dans l'actualisation des orientations gouvernementales. L'utilisation de moyens administratifs appropriés et l'accroissement des efforts de la part des différents intervenants devraient suffire pour compléter la réforme amorcée en 1983. Il serait donc prématuré de modifier la loi ou de la remettre en cause après une si brève période de vécu administratif et un tel processus de transformation organisationnelle ayant fait suite à son adoption.

En conséquence, le Conseil du trésor est d'avis qu'il est opportun de maintenir en vigueur la Loi sur la fonction publique.

Gouvernement du Québec
Conseil du trésor